

UZASADNIENIE

Polityka prorodzinna rządu jest priorytetem, o którym premier w exposé powiedział:

„Ważne dla przyszłości Polski jest uniknięcie zagrożeń demograficznych. Oznacza to potrzebę rozwoju polityki rodzinnej, uruchomienie wszystkich narzędzi realnie wspierających wzrost liczby urodzeń. Jest ważne, by wzmacniać warunki do łączenia aktywności zawodowej z wychowywaniem dzieci. Skoro Francja przez rozwój sieci żłobków i przedszkoli mogła w 10 lat poprawić wskaźnik dzietności z poziomu, jaki mamy dzisiaj w Polsce – 1,3, do poziomu 1,8 – to warto w perspektywie właśnie mniej więcej 10 lat postawić sobie taki cel.”.

Celem ustawy jest wdrożenie rozwiązań, które powinny przyczynić się do:

- wzrostu liczby narodzin (odwrócenia niekorzystnego trendu demograficznego),
- poprawy jakości życia i kondycji polskich rodzin.

Od 1984 r. w Polsce rodzi się coraz mniej dzieci. Między latami 1989 i 2003 liczba urodzeń zmniejszyła się z 564,4 tys. do 351,1 tys. W 1989 r. na 100 kobiet w wieku rozrodczym przypadało 204 urodzonych dzieci (tzw. współczynnik dzietności całkowitej wynosił: 2,04), w 2003 r. na 100 kobiet przypadało już tylko 122 dzieci (współczynnik: 1,22). W ostatnich trzech latach współczynnik dzietności wzrósł nieznacznie i w 2005 r. wyniósł 1,24, a w 2006 – 1,27. Wartości te sytuują Polskę wśród krajów o najniższej dzietności w Europie. Celem rządu jest stworzenie warunków, aby wskaźnik ten w ciągu najbliższych lat wzrastał, osiągając poziom 1,8.

Zmienia się także wiek matek. Od 1989 r. do 2006 r. mediana wieku macierzyństwa wzrosła z 26,3 lat do 27,6 lat, a mediana wieku rodzenia pierwszego dziecka z 23,3 lat do 25,6 lat. Zmiany te są efektem dwóch nakładających się na siebie procesów. Pierwszym z nich jest odraczanie decyzji o posiadaniu dzieci, a drugim – rezygnacja z posiadania dzieci.

Prognoza demograficzna do 2030 r., przygotowana przez GUS, wskazuje na istotne zmiany, jakie będą zachodzić w wielkości i strukturze ludności Polski w kolejnych dekadach. Prawdopodobnie trwający od kilkunastu lat spadek urodzeń nie jest jeszcze procesem zakończonym i dotyczy w coraz większym stopniu kolejnych roczników młodzieży. W najbliższych latach należy liczyć się z dalszym spadkiem współczynnika dzietności do około 1,1 w 2010 r.; potem, w latach 2010 – 2020, można oczekiwać niewielkiego wzrostu tego współczynnika do wartości około 1,2.

Kobiety coraz później będą podejmowały decyzję o macierzyństwie. Dzisiaj mediana wieku rodzenia dzieci wynosi około 28 lat, w ciągu najbliższych kilku lat wzrośnie do 29 lat, a około 2025 r. przekroczy 30 lat.

W dalszym ciągu będzie następował spadek umieralności i wzrost przeciętnej długości życia, jednak odrabianie zaległości w tej dziedzinie w stosunku do krajów najbardziej rozwiniętych będzie następowało wolniej niż w ostatniej dekadzie. Przeciętne trwanie życia wzrośnie z 75,1 lat w 2006 r. (70,9 lat mężczyźni; 79,6 lat kobiety) do 77,8 lat w 2015 r. (74,6 lat mężczyźni; 81,2 lat kobiety) oraz do 80 lat w 2030 r. (77,6 lat mężczyźni; 83,3 lat kobiety).

Zgodnie z prognozą demograficzną GUS, liczba mieszkańców Polski będzie maleć – zwiększać się będzie dystans między liczbą zgonów a liczbą urodzeń – zjawisko to jest obserwowane w Polsce od niedawna, wcześniej mieliśmy do czynienia z nadwyżką urodzeń nad liczbą zgonów i przyrostem ludności. Spadek liczby ludności oraz niekorzystne zmiany w relacjach między ludnością w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym wystąpi:

- o ile zostaną utrzymane założone trendy w poziomie współczynnika dzietności,
- będzie postępowało dalsze odkładanie urodzeń przejawiające się przesuwaniem średniego wieku rodzenia w kierunku coraz starszych roczników,
- w wyniku przedłużania się przeciętnego trwania życia.

Przy takim scenariuszu, do 2020 r. liczba ludności zmniejszy się o milion osób, a w następnej dekadzie (lata 2020 – 2030) o kolejne półtora miliona. W 2030 r.

ludność Polski może osiągnąć liczbę ok. 35,7 mln. Ubytek ludności dotknie przede wszystkim miasta, głównie z powodu mniejszej dzietności w miastach niż na wsi, ale też na skutek nowego zjawiska, jakim jest przemieszczanie się części ludności miejskiej na tereny wiejskie na obrzeżach miast. W stosunku do stanu obecnego przewiduje się, że do 2030 r. liczba ludności w miastach zmniejszy się w sumie o 3 miliony osób, a na wsi wzrośnie o ok. pół miliona. Zmieni się także struktura wieku ludności. Według prognoz GUS, średni wiek mieszkańca Polski, który wynosi obecnie 36,7 lat, wzrośnie do 2030 r. do 45,5 lat.

Zmieniać się będzie relacja między osobami w wieku produkcyjnym (18 – 59/64 lata) i osobami w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej). W 2012 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadać będzie około 28 osób w wieku poprodukcyjnym (w 2006 r. były to 24 osoby), a w 2030 r. już 46 osób. Rosnąca liczba ludzi starszych i spadek liczby osób zdolnych do pracy oznacza przede wszystkim rosące obciążenie pracujących kosztami utrzymania istniejących systemów socjalnych, w tym zwłaszcza systemów emerytalnych i opieki zdrowotnej. Najbliższe lata trzeba wykorzystać do jak największej mobilizacji zasobów ludzkich, tak aby rynek pracy mógł udźwignąć wyzwania starzejącej się ludności.

Należy tutaj zauważyć, że wbrew prognozie od 2003 r. obserwujemy korzystne zmiany w liczbie i natężeniu urodzeń (wzrost liczby oraz intensywności urodzeń, zwłaszcza w rocznikach w wieku 25 – 29 lat i 30 – 35 lat). Wynika to głównie z realizacji odłożonych urodzeń wyżowych roczników końca lat 70-tych oraz początku lat 80-tych. Zmiany te są korzystniejsze niż zakładała aktualna prognoza demograficzna i wymagają wsparcia odpowiednią polityką rodzinną.

Polacy chcą mieć więcej dzieci. Polki deklarują, że chciałyby mieć więcej dzieci. Hipotetyczny wskaźnik dzietności, przy uwzględnieniu tych deklaracji, powinien wynosić 2,33, a w przypadku aspiracji mężczyzn – 2,29. Jednakże chęci te nie są realizowane. Badania opinii publicznej wskazują, że ponad połowa Polaków nie zamierza mieć więcej dzieci.

Do najważniejszych powodów rezygnacji z dziecka i kolejnych dzieci należą:

- posiadanie zaplanowanej liczby dzieci,
- stan zdrowia i wiek pytanej osoby lub jej/jego partnera/ki, brak stałego partnera,
- wysokie koszty utrzymania dziecka,
- obawa o przyszłość dzieci,
- partner lub partnerka nie chce mieć więcej dzieci.

Polacy jako główne przyczyny odraczania bądź rezygnacji z rodzicielstwa wskazują:

- obawę kobiet przed utratą pracy,
- złe warunki mieszkaniowe młodych ludzi,
- brak wsparcia ze strony państwa, m.in. w dziedzinie edukacji, wychowania, opieki medycznej,
- obawy przed obniżeniem się materialnego poziomu życia,
- chęć robienia kariery zawodowej przez kobiety,
- trudności z pogodzeniem obowiązków zawodowych i rodzinnych.

Celem ustawy jest złagodzenie niektórych z wymienionych powyżej przyczyn.

Kobiety wycofują się z rynku pracy na czas wychowania dzieci. Wśród kobiet, które decydują się na nie, szczególnie w wieku 25 – 29 lat, wyraźnie obserwuje się tendencje do wycofania się z rynku pracy w pierwszych latach życia dziecka i powrót do aktywności zawodowej po jego wejściu w wiek przedszkolny. Powrót nie jest łatwy z wielu powodów: dezaktualizacji kwalifikacji zawodowych, utraty kontaktu z rynkiem pracy, obawy pracodawców przed zatrudnianiem kobiet z dziećmi, postrzeganych jako mniej dyspozycyjne. Trudności ze znalezieniem pracy zniechęcają do podjęcia decyzji o urodzeniu kolejnego dziecka. W Polsce w 2006 r. pracowało 48,2 % kobiet (średnia UE wynosiła 57,1 %), podczas gdy celem Strategii Lizbońskiej jest podniesienie do 2010 r. odsetka kobiet pracujących do 60 %. Dlatego też ustawa zawiera rozwiązania sprzyjające rodzicom w powrocie na rynek pracy, skierowane także do ich pracodawców.

Wydatki na politykę rodzinną w Polsce należą do najniższych w Europie. W efekcie rosnącego udziału wydatków sztywnych w budżecie państwa, w latach 90-tych, a także na początku obecnego stulecia, zaczęto ograniczać wydatki na inne obszary polityki społecznej, w tym na świadczenia rodzinne. Między innymi wprowadzono próg dochodowy przy dostępie do świadczeń rodzinnych, ograniczono długość urlopów macierzyńskich czy też podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe kobiet pozostających na urloпах wychowawczych. Zmiany te nie sprzyjały możliwości łączenia rodzicielstwa oraz aktywności zawodowej. W efekcie wydatki na politykę rodzinną w Polsce stanowią około 0,9 % PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej – przeciętnie 2,1 %.

Projekt ustawy zawiera propozycje zmian, które mają sprzyjać łączeniu pracy zawodowej i życia rodzinnego, a także usunąć niektóre bariery dotyczące zatrudnienia kobiet.

1. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 1 i 2 projektu

W projekcie ustawy w art. 1 pkt 1 i 2 przewiduje się podział na obligatoryjną i fakultatywną część urlopu macierzyńskiego. Zamiarem projektodawcy jest wprowadzenie możliwości podjęcia przez rodziców lub opiekunów dziecka decyzji o pozostawaniu na urlopie macierzyńskim w wymiarze wyznaczonym przez fakultatywną część urlopu (docelowo 6/8 tygodni) i zobligowanie pracodawcy do udzielenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

W zmianie zawartej w art. 1 pkt 1 projektu zakłada się wydłużenie urlopu macierzyńskiego: do 20 tygodni – w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie oraz do 31 tygodni – w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie. W projektowanej ustawie rezygnuje się zatem z trzech progów urlopu macierzyńskiego (18, 20, 28 tygodni) na rzecz dwóch (20, 31 tygodni). Zostanie tym samym zrównany wymiar urlopu macierzyńskiego dla przypadków pierwszego i każdego następnego porodu (w przypadku urodzenia jednego dziecka). Wydłużenie urlopu macierzyńskiego ma nastąpić jednorazowo, począwszy od dnia 1 stycznia 2009 r. Ta część urlopu macierzyńskiego miałaby charakter obligatoryjny.

Wyższy wymiar urlopu macierzyńskiego przysługiwałby także pracownikom i pracownikom korzystającym z takiego urlopu w dniu wejścia w życie ustawy (art. 10 projektu).

Zmiana zawarta w art. 1 pkt 2 projektu polega na dodaniu art. 182¹ i art. 182², wprowadzających dodatkowy urlop macierzyński. Wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego byłby wprowadzony począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r. i etapowo podwyższany, w taki sposób, aby od dnia 1 stycznia 2014 r. pracownikowi przysługiwał dodatkowy urlop macierzyński w wymiarze: do 6 tygodni – w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, do 8 tygodni – w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie.

W okresie przejściowym, tj. w latach 2010 – 2013, wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego wynosiłby, zgodnie z art. 11 ust. 2 i 3 projektu:

a) w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie:

- w 2010 r. i 2011 r. – do 2 tygodni,
- w 2012 r. i 2013 r. – do 4 tygodni,

b) w przypadku urodzenia więcej niż jednego dziecka przy jednym porodzie:

- w 2010 r. i 2011 r. – do 3 tygodni,
- w 2012 r. i 2013 r. – do 6 tygodni.

Dodatkowy urlop macierzyński byłby udzielany bezpośrednio po wykorzystaniu obligatoryjnej części urlopu macierzyńskiego, na pisemny wniosek pracownicy. Dodatkowo wprowadza się możliwość łączenia – na żądanie pracownika – fakultatywnej części urlopu (dodatkowego urlopu) z pracą w wymiarze nie wyższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, przy zachowaniu prawa do zasiłku macierzyńskiego i wynagrodzenia za pracę w częściach odpowiadających proporcji wymiaru czasu pracy i czasu odpowiadającego urlopowi macierzyńskiemu.

Uprawnienie do dodatkowego urlopu macierzyńskiego miałyby obejmować także pracownika – ojca wychowującego dziecko, o którym mowa w art. 180

§ 5 Kodeksu pracy (dodawany art. 182²).

Możliwość skorzystania z wyższego wymiaru dodatkowego urlopu macierzyńskiego będą mieli także pracownicy korzystający z takiego urlopu w dniu wejścia w życie przepisów podwyższających wymiar tego urlopu (art. 12 projektu).

2. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 3 projektu

Projektowaną ustawą podwyższa się jednorazowo, począwszy od dnia 1 stycznia 2009 r., także wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego: z 18 do 20 tygodni – nie dłużej niż do ukończenia przez dziecko 7 roku życia; z 8 do 9 tygodni – w przypadku przyjęcia dziecka w wieku do 7 roku życia.

Wyższy wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego przysługiwałby także pracownikom i pracownikom korzystającym z takiego urlopu w dniu wejścia w życie ustawy (art. 10 projektu).

Wprowadza się także dodatkowy urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego w docelowym wymiarze odpowiednio: do 6 tygodni i do 3 tygodni. Wymiar ten obowiązywałby od dnia 1 stycznia 2014 r.

W okresie przejściowym, tj. w latach 2010 – 2013, wymiar dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego wynosiłby, zgodnie z art. 11 ust. 2 i 4 projektu:

- a) w przypadku, o którym mowa w art. 183 § 3 pkt 1 Kodeksu pracy:
 - w 2010 r. i 2011 r. – do 2 tygodni,
 - w 2012 r. i 2013 r. – do 4 tygodni,
- b) w przypadku, o którym mowa w art. 183 § 3 pkt 2 Kodeksu pracy:
 - w 2010 r. i 2011 r. – 1 tydzień,
 - w 2012 r. i 2013 r. – do 2 tygodni.

Zasady udzielania dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego byłyby takie same jak dodatkowego urlopu macierzyńskiego (odpowiednie stosowanie projektowanego art. 182¹ § 2 – 5 Kodeksu pracy).

3. Możliwość skorzystania z wyższego wymiaru dodatkowego urlopu będą mieli także pracownicy korzystający z takiego urlopu w dniu wejścia w życie przepisów podwyższających wymiar tego urlopu (art. 12 projektu).

4. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 4 projektu

W związku z wprowadzeniem dodatkowego urlopu macierzyńskiego jest także konieczna zmiana art. 184 Kodeksu pracy odsyłającego do odrębnych przepisów, tj. przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, z późn. zm.), w zakresie prawa do zasiłku macierzyńskiego przysługującego za czas tych urlopów.

5. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 5 projektu

Zmiana zamieszczona w art. 1 pkt 5 projektu polega na objęciu ochroną przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy (wynikającą z art. 186¹ Kodeksu pracy) pracownika, który korzysta z uprawnień wynikających z art. 186⁷ Kodeksu pracy.

Pracownik, który nie korzysta z urlopu wychowawczego, ale chce pracować w niepełnym wymiarze czasu pracy, ze względu na opiekę nad dzieckiem, będzie chroniony przed zwolnieniem z pracy przez okres odpowiadający okresowi od dnia złożenia wniosku o obniżenie wymiaru czasu pracy do dnia powrotu do nieobniżonego wymiaru czasu pracy. Zmiana ta ma na celu wprowadzenie ochrony pracowników, którzy zmniejszają wymiar czasu pracy, na równi z pracownikami korzystającymi z urlopu wychowawczego.

6. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 6 projektu

Zmiana zawarta w tym przepisie ma charakter porządkujący. Polega na uzupełnieniu art. 189¹ Kodeksu pracy o art. 186⁸, stanowiący o ochronie stosunku pracy w czasie korzystania z obniżonego wymiaru czasu pracy. Zapobiegnie to korzystaniu z tego uprawnienia przez oboje rodziców równocześnie.

7. Zmiana ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335, z późn. zm.), zawarta w art. 2

projektu, umożliwi wykorzystanie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych do tworzenia przyzakładowych żłobków i przedszkoli, jak również finansowanie z funduszu opieki nad dziećmi w przedszkolach i żłobkach.

Propozycja ta ma na celu zwiększenie dostępu do opieki przedszkolnej dla dzieci. Brak dostępu do opieki w przedszkolach i żłobkach stanowi jedną z najczęściej wymienianych barier w możliwości powrotu rodziców (w szczególności matek) do zatrudnienia.

8. Zmiana ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm.), zawarta w art. 3 pkt 1 projektu, reguluje zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym przez osoby łączące pobieranie zasiłku macierzyńskiego w okresie dodatkowego urlopu macierzyńskiego z wykonywaniem zatrudnienia u tego samego pracodawcy w okresie dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

Regulacja ta jest odmienna od istniejącej do tej pory zasady, według której osoby podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na koszt budżetu państwa, o ile nie mają innych tytułów rodzających obowiązek ubezpieczeń społecznych. Zatem np. podjęcie przez te osoby:

- zatrudnienia u innego pracodawcy,
- pracy nakładczej, wykonywania umowy zlecenia lub umowy agencyjnej na rzecz macierzystego czy innego pracodawcy,
- prowadzenie działalności gospodarczej,

powoduje ustanie tytułu do ubezpieczeń, jakim jest pobieranie zasiłku macierzyńskiego, przebywanie na urlopie wychowawczym (kiedy to składki są opłacane z budżetu), są one natomiast objęte ubezpieczeniem z drugiego tytułu. Składki są wówczas opłacane przez pracodawcę i ubezpieczonego. Ponadto w przypadku gdy osoba przebywająca na urlopie wychowawczym pobiera zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego i ma ustalone prawo do renty lub emerytury według obowiązującego prawa, nie podlega ubezpieczeniu społecznemu.

Zgodnie z proponowaną zmianą, osoba łącząca dodatkowy urlop macierzyński z wykonywaniem pracy u macierzystego pracodawcy

podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego w tym okresie oraz obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu z wykonywanego stosunku pracy. Zatem we wskazanym okresie podlegałyby obowiązkowo ubezpieczeniom z dwóch tytułów, w tym z tytułu, za który składki finansuje budżet państwa. Dodatkowo należy podkreślić, że osoba taka podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z obu tytułów, o ile nie ma ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie ma innych tytułów rodzących obowiązki ubezpieczeń społecznych. Zatem mogłoby dojść do sytuacji, w której, posiadając kilka tytułów do ubezpieczeń, np. pobieranie zasiłku macierzyńskiego, wykonywanie zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy i wykonywanie umowy zlecenia na rzecz innego podmiotu, osoba ta i tak nie będzie miała odprowadzanych składek z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego w okresie dodatkowego urlopu macierzyńskiego.

Projektowana nowelizacja Kodeksu pracy tworzy nową regulację umożliwiającą łączenie dodatkowej, fakultatywnej części urlopu macierzyńskiego z pracą u swojego pracodawcy w niepełnym wymiarze czasu pracy (nie większym niż $\frac{1}{2}$ etatu), przy czym taki urlop, a w konsekwencji zasiłek macierzyński, ulega odpowiedniej proporcjonalnej redukcji. Ta zupełnie nowa formuła cząstkowego urlopu (i w konsekwencji zasiłku) macierzyńskiego proporcjonalnego do wymiaru zatrudnienia może uzasadniać potrzebę nowego, szczególnego unormowania kwestii opłacania składek – takiego, aby składka na ubezpieczenia była opłacana z obu tych tytułów (co pozwoliłoby utrzymać ją na poziomie zbliżonym do wysokości składki odprowadzanej z tytułu pełnego zasiłku macierzyńskiego).

Należy jednak zauważyć, że w ujęciu projektu pracownik przebywający na urlopie macierzyńskim – obligatoryjnym i fakultatywnym, podejmujący także u swojego pracodawcy pracę w oparciu o umowę zlecenia, nadal będzie korzystał z pełnego urlopu i zasiłku macierzyńskiego, natomiast ubezpieczeniem będzie objęty tylko z tytułu umowy zlecenia, chociażby wykonywanej w niewielkim rozmiarze. Zostanie natomiast wyłączony z ubezpieczenia z tytułu urlopu i zasiłku macierzyńskiego.

9. Zmiana ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zawarta w art. 3 pkt 2 projektu, zwiększa wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób pozostających na urloпах wychowawczych do kwoty osiąganego przed urloпом wychowawczym wynagrodzenia, jednak nie więcej niż 60 % przeciętnego wynagrodzenia.

W okresie przejściowym (od 2009 r. do 2011 r.) podstawę wymiaru składek będzie stanowić wynagrodzenie minimalne, o czym stanowi art. 13 projektu. Podniesienie do kwoty 60 % przeciętnego wynagrodzenia podstawy naliczania składek emerytalnych i rentowych opłacanych przez budżet państwa za osoby pozostające na urloпах wychowawczych będzie oznaczało, że rodzic otrzymywałby na swoje konta emerytalne w ZUS i OFE zamiast kwoty 81,98 zł – prawie 300 zł. Przyjęcie tego rozwiązania uchroni przed dyskryminowaniem (pod względem wysokości przyszłej emerytury) rodziców, głównie kobiet, decydujących się na urlop wychowawczy. Jest też czytelnym sygnałem ze strony państwa o docenianiu roli rodzica.

10. W art. 4 projektu są proponowane zmiany w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, z późn. zm.).

Dwie z nich dotyczą zbliżenia sytuacji osób prowadzących działalność na własny rachunek, które są ubezpieczone dobrowolnie, i osób ubezpieczonych obowiązkowo.

Pierwsza zmiana skraca wymagany okres ubezpieczenia dla otrzymania świadczeń pieniężnych ze 180 dni do 90 dni w przypadku osób ubezpieczonych dobrowolnie (art. 4 pkt 1 projektu).

Druga zmiana, zawarta w art. 4 pkt 2 projektu, zawiera propozycję wydłużenia maksymalnego okresu otrzymywania świadczenia chorobowego dla kobiet w ciąży ze 182 dni do 270 dni.

Jak pokazuje praktyka Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w przypadku ciąż zagrożonych, limit 182 dni jest zbyt krótki, co oznacza konieczność ubiegania się o inne świadczenia (np. świadczenia rehabilitacyjne).

Wprowadzenie zmiany ułatwi kobietom w ciąży dostęp do świadczeń zapewniających im zastąpienie dochodu w okresie ciąży, jeżeli są zmuszone przebywać na długotrwałych zwolnieniach lekarskich w związku z ciążą.

Kolejna zmiana (art. 4 pkt 3 projektu) porządkuje przepisy dotyczące dodatkowego urlopu macierzyńskiego i urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Zmiana ta dotyczy zasad wypłaty zasiłku w okresie dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz sposobu pomniejszania wysokości zasiłku macierzyńskiego w przypadku jednoczesnego wykonywania pracy u macierzystego pracodawcy. Jej celem jest urealnienie wysokości zasiłku w stosunku do okresu, w którym pracownik wykonuje zatrudnienie u swojego pracodawcy. Zatem zasiłek macierzyński ma być pomniejszany proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, w którym pracownik wykonuje zatrudnienie.

11. Zmiana zawarta w art. 5 projektu dotyczy ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.). Ma ona charakter porządkowy i polega na powołaniu w art. 7 tej ustawy przepisu art. 186⁸ Kodeksu pracy (dotyczy ochrony stosunku pracy w czasie korzystania przez pracownika uprawnionego do urlopu wychowawczego z obniżonego wymiaru czasu pracy).

Zmiana zawarta w art. 5 projektu ma na celu ochronę pracownika przed zwolnieniem nie tylko w okresie przebywania na urlopie wychowawczym, ale również zatrudnionego w obniżonym wymiarze czasu pracy w okresie trwania uprawnienia do urlopu wychowawczego.

12. Zmiana ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, z późn. zm.), zawarta w art. 6 pkt 1 projektu, wprowadza warunkowe wypłacanie świadczenia z tytułu urodzenia dziecka (tzw. becikowego) uzależnione od przedstawienia, przez matkę lub ojca dziecka ubiegających się o takie świadczenie, zaświadczenia lekarskiego o objęciu odpowiednią opieką w czasie ciąży, podobnie jak w

przypadku korzystania przez kobiety w ciąży z zapomogi (art. 6 pkt 3 projektu).

Intencją tej regulacji jest zwiększenie rzeczywistego zakresu objęcia kobiet w ciąży opieką lekarską w trakcie ciąży, co może przyczynić się do ograniczenia wysokiego poziomu śmiertelności oraz zmniejszenia odsetka niemowląt posiadających niską masę urodzeniową. Wprowadzony w art. 14 projektu przepis przejściowy ma na celu wyłączenie z obowiązku potwierdzania zaświadczeniem lekarskim pozostawania pod opieką lekarską kobiet będących w ciąży w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy, tj. w dniu 1 stycznia 2009 r. Zgodnie z art. 14 projektu obowiązek przedstawiania zaświadczenia lekarskiego powstanie z dniem 1 listopada 2009 r., w związku z czym proponowane rozwiązanie będzie miało zastosowanie do kobiet, które zaszły w ciążę po dacie wejścia w życie ustawy.

13. Art. 6 pkt 2 i 3 projektu. Zmiana w art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o świadczeniach rodzinnych znosi ograniczenie możliwości zarobkowania dla rodzica lub opiekuna faktycznego albo prawnego dziecka otrzymujących dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu urlopu wychowawczego. Zmiana w art. 10 ust. 5 pkt 4 ww. ustawy pozwala na utrzymanie dodatku także w sytuacji, gdy dzieci uczęszczają do żłobka lub przedszkola.

Zmiany te mają na celu poprawę możliwości integracji na rynku pracy kobiet wychowujących dzieci.

14. Art. 8 projektu. Zmiana w art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.) ma na celu zagwarantowanie bezpłatności wymaganych zaświadczeń lekarskich.
15. Zmiany zaproponowane w art. 7 i 9 projektu (zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm. oraz w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy – Dz. U. Nr 158, poz. 1121) mają na celu

zwolnienie z obowiązkowego opłacania składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za osoby powracające z urlopu wychowawczego, urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Celem zmiany jest ułatwienie powrotu osób powracających z tych urlopów do zatrudnienia.

16. Zgodnie z art. 15 projektu ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Nowelizacja oddziałuje na:

- pracowników korzystających z urlopu macierzyńskiego i wychowawczego,
- pracodawców,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Pracy,
- Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych,
- pracowników oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, osoby z nimi współpracujące oraz inne osoby objęte ubezpieczeniem chorobowym na zasadzie dobrowolności,
- osoby fizyczne zatrudniające pracowników na podstawie umowy o pracę.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Projekt został przekazany do konsultacji społecznych do następujących organizacji związkowych i organizacji pracodawców: Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Komisji Krajowej NSZZ Solidarność, Forum Związków Zawodowych w Bydgoszczy, NSZZ „Solidarność – 80”, Konfederacji Pracodawców Polskich, Krajowej Izby Gospodarczej, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związku Rzemiosła Polskiego, Business Centre Club – Organizacji Pracodawców, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.

W ramach konsultacji swoje stanowisko przekazały następujące organizacje: Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związek Rzemiosła Polskiego oraz Forum Związków Zawodowych.

W swoich opiniach organizacje te pozytywnie odniosły się do większości przedstawionych propozycji.

Jednakże wątpliwości organizacji pracodawców budziło zwiększenie wymiaru urlopu macierzyńskiego jako instrumentu pogarszającego sytuację na rynku pracy kobiet, które urodziły dziecko, w związku z tym Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan zgłosiła propozycję zawartą w dwóch wariantach:

Wariant I – 20 tygodni urlopu z 100 % zasiłkiem macierzyńskim, następnie z 80 % oraz dobrowolność skorzystania z pozostałej części urlopu.

Wariant II – pierwsze dziecko – zasiłek 80 %, drugie dziecko – zasiłek 100 %, każde następne – 120 %.

Organizacje pracodawców podnosiły także problem wynikający z wprowadzenia ochrony prawnej dla osób podejmujących pracę w wymiarze skróconym w czasie trwania urlopu wychowawczego, co ich zdaniem może prowadzić do nadużyć w postaci składania wniosków o skrócenie czasu pracy o minimalny poziom (1/40). Forum Związków Zawodowych przedstawiło swoje uwagi do poszczególnych obszarów regulowanych ustawą, pozytywnie odnosząc się do wprowadzanych zmian w Kodeksie pracy. Natomiast poddaje w wątpliwość skuteczność etapowego wprowadzania wydłużenia urlopu macierzyńskiego, jako rozwiązania podatnego na koniunkturę polityczną.

Przedstawiciele środowiska eksperckiego z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych oraz z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową brali udział w opiniowaniu rozwiązań we wstępnym etapie prac nad projektem ustawy. Pozytywnie odnieśli się do proponowanych zmian. Wskazali oni, że szereg propozycji dotyczących możliwości łączenia pracy zawodowej i życia rodzinnego (np. wykorzystanie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych do finansowania zakładania przedszkoli, wprowadzenie ochrony dla osób skracających wymiar czasu pracy w okresie odpowiadającym urlopowi wychowawczemu) realizuje politykę „flexicurity”. Ocenili natomiast, że rozwiązania dotyczące wydłużania urlopów macierzyńskich mogą wpłynąć na postawy pracodawców wobec zatrudnienia młodych kobiet i powinny być poprzedzane badaniami sytuacji kobiet na rynku pracy. Postulują także zwiększenie wymiaru urlopu, z którego może korzystać ojciec dziecka. W ich

opinii za słuszne należy uznać zrównanie praw niektórych grup do zabezpieczenia społecznego, a także powiązanie niektórych uprawnień socjalnych z korzystaniem z opieki lekarskiej w trakcie ciąży. W swojej opinii ekspert Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową wskazuje na potrzebę powiązania podstawy wymiaru składki w trakcie urlopu wychowawczego z osiąganym wcześniej wynagrodzeniem, co przedkładany projekt częściowo uwzględnia.

Eksperti wskazują na ograniczony zasięg niektórych z proponowanych rozwiązań. W szczególności jedynie część pracowników jest zatrudnionych u pracodawców, którzy mają utworzone zakładowe fundusze świadczeń socjalnych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zgłosił uwagi odnosząc się do projektowanych zapisów nowelizacji w ustawie o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Uwagi te pozwoliły na odpowiednie doprecyzowanie tych zapisów, a także na doprecyzowanie nowelizowanych zapisów Kodeksu pracy. Chodziło o regulacje odnoszące się do urlopu macierzyńskiego w wymiarze dodatkowym, gdzie ważna jest precyzja w określeniu wzajemnych związków między wynagrodzeniem, a zasiłkiem macierzyńskim, a przede wszystkim ustaleniu odpowiednio obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana ustawa ma wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Szacunek skutków finansowych proponowanych zmian zawiera tabela poniżej. Łączne skutki finansowe realizacji ustawy dla sektora finansów publicznych w okresie od 2009 r. do 2014 r. wyniosą około 7,5 mld zł. Z tej kwoty około 40 % będzie przeznaczony na wydłużenie trwania urlopu macierzyńskiego, a 35 % na zwolnienie osób powracających z urlopów macierzyńskich, dodatkowych urlopów macierzyńskich i urlopów wychowawczych ze składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Przedstawione szacunki kosztów zostały sporządzone jako koszty maksymalne (tzn. nieuwzględniające wprowadzenia obligatoryjnego i dodatkowego – fakultatywnego wymiaru urlopu macierzyńskiego). Ze względu na brak odpowiednich badań trudno przewidzieć, jaka będzie skala korzystania z możliwości łączenia dodatkowego urlopu macierzyńskiego z pracą w niepełnym wymiarze, a zatem trudno też dokonać szacunków, o ile zmniejszy się koszt ponoszony ze środków publicznych na zasiłki macierzyńskie w wyniku wprowadzenia urlopu macierzyńskiego fakultatywnego (co nastąpi w 2011 r.).

Tabela 1. Skutki wprowadzenia regulacji dla sektora finansów publicznych

| w mln zł | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | koszty łączne (2009-2014) |
|---|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|
| zmiana wydatków (rok do roku) | | | | | | | |
| wydłużenie urlopów macierzyńskich (o 2 tygodnie co dwa lata) | 105,4 | 214,4 | 26,8 | 265,5 | 49,4 | 316,3 | |
| zwolnienie ze składki na Fundusz Pracy w ciągu 3 lat po zakończeniu urlopu macierzyńskiego/wychowawczego* | 200 | 222 | 30 | 31 | 32 | 35 | |
| zwiększenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób na urlopach wychowawczych* | 93,7 | 6,7 | 12,2 | 327,2 | 60,3 | 37,8 | |
| skrócenie okresu oczekiwania na świadczenia z ubezpieczenia chorobowego dla osób ubezpieczonych dobrowolnie | 0,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Razem | 399,4 | 443,1 | 69 | 623,7 | 141,7 | 389,1 | |
| zmiana wydatków (skumulowane) | | | | | | | |
| wydłużenie urlopów macierzyńskich (o 2 tygodnie co dwa lata) | 105,4 | 319,8 | 346,6 | 612,1 | 661,5 | 977,8 | 3 023 |
| zwolnienie ze składki na Fundusz Pracy w ciągu 3 lat po zakończeniu urlopu macierzyńskiego/wychowawczego* | 200 | 422 | 452 | 483 | 515 | 550 | 2 622 |
| zwiększenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób na urlopach wychowawczych* | 93,7 | 100,4 | 112,6 | 439,8 | 500,1 | 537,9 | 1 785 |
| skrócenie okresu oczekiwania na świadczenia z ubezpieczenia chorobowego dla osób ubezpieczonych dobrowolnie | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 2 |
| Razem | 399 | 843 | 912 | 1 535 | 1 677 | 2 066 | 7 432 |

* maksymalny skutek

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Propozycja wydłużenia urlopów macierzyńskich powodować może z jednej strony zmiany po stronie popytu na pracę, związane ze zmniejszeniem skłonności pracodawców do zatrudniania młodych kobiet, a z drugiej strony może wpływać na ograniczenie podaży pracy przez młode kobiety. Wprowadzenie możliwości wyboru, którego mogą dokonać rodzice w momencie zakończenia obowiązkowego wymiaru urlopu macierzyńskiego, co dołączenia urlopu macierzyńskiego z pracą w niepełnym wymiarze może przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa rodziców na rynku pracy.

Propozycja zwiększenia ochrony dla osób zmniejszających wymiar czasu pracy w związku z opieką nad małym dzieckiem (zarówno w trakcie urlopu macierzyńskiego, jak i wychowawczego) może również przyczynić się do usztywnienia rynku pracy dla młodych rodziców. Z drugiej strony, zwolnienie ze składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych osób powracających z urlopów macierzyńskich, dodatkowych urlopów macierzyńskich i urlopów wychowawczych może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności tych osób dla pracodawców, ze względu na zmniejszenie kosztów pracy związanych z ich zatrudnieniem.

Również rozwiązaniem zdecydowanie pozytywnym, które może wpłynąć na zwiększenie podaży pracy wśród rodziców małych dzieci, jest wykorzystanie środków zakładowych funduszy świadczeń socjalnych na zwiększenie dostępu do opieki nad dziećmi, przez organizowanie przyzakładowych przedszkoli lub żłobków. Rozwiązanie to może także zwiększyć stabilność zatrudnienia rodziców u przedsiębiorców, którzy będą wykorzystywać tę możliwość.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Przepisy proponowanej ustawy mają wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Wydłużenie okresu urlopu macierzyńskiego zaproponowane w ustawie może zostać uznane przez pracodawców za niekorzystne, ze względu na wydłużenie się okresu pozostawania pracownic i pracowników korzystających z urlopów

macierzyńskich, dodatkowych urlopów macierzyńskich, a co za tym idzie, wydłużenie okresu ich nieobecności w pracy. Również rozwiązaniem mniej korzystnym dla przedsiębiorstw może wydać się zwiększenie zakresu ochrony pracowniczej dla pracowników decydujących się na zmniejszenie wymiaru czasu pracy w okresie uprawniającym do korzystania z urlopu wychowawczego.

Rozwiązaniem korzystnym dla przedsiębiorców jest zmniejszenie kosztów pracy za pracowników powracających z urlopów macierzyńskich, dodatkowych urlopów macierzyńskich i urlopów wychowawczych. Korzystne dla przedsiębiorców są także zmiany zwiększające dostęp do niektórych świadczeń socjalnych (np. świadczenia opiekuńcze czy świadczenia z ubezpieczenia chorobowego).

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Proponowana zmiana nie ma wpływu na sytuację i rozwój regionów.

7. Wskazanie źródeł finansowania

Projektowane zmiany zostaną sfinansowane z budżetu państwa, ubytek dochodów Funduszu Pracy zostanie sfinansowany z nadwyżki wynikającej z poprawy sytuacji na rynku pracy i spadkiem bezrobocia.

8. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

9. Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji, w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych.

10. Projekt ustawy – zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) – został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Nie odnotowano wystąpień o charakterze działalności lobbingsowej.